



E-Legis

Biblioteca
DIGITAL
CÂMARA

 **CÂMARA DOS
DEPUTADOS**

E-Legis | Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados

<http://inseer.ibict.br/e-legis>
<http://bd.camara.gov.br>



CIDADANIA LEGISLATIVA: UM BALANÇO DOS DEZ ANOS DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Marcos Antônio Reis¹

“Acreditamos que, somente no futuro, quando este fato for analisado à luz da história, ter-se-á a plena consciência do seu significado para a consolidação da democracia em nosso País”. Deputada Luiza Erundina (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001a, p. 13).

Resumo: A Comissão de Legislação Participativa celebra dez anos de existência em agosto de 2011. O propósito deste artigo é refletir sobre se os objetivos propugnados quando do seu surgimento foram efetivamente alcançados. Para tanto, serão abordados a democracia participativa e os mecanismos de favorecimento da participação popular no Brasil e no mundo, além dos fatos envolvendo a criação, o funcionamento e as estatísticas da Comissão. Com esse cenário, será possível pensar na consecução dos resultados por ela alcançados à luz do que foi produzido ao longo da última década. A conclusão que se chega é que os objetivos foram alcançados em parte.

Palavras-chave: democracia participativa; participação popular; cidadania; Câmara dos Deputados; Comissão de Legislação Participativa.

Abstract: The Participative Legislation Committee celebrates ten years in August 2011. The article basically aims to analyse whether its original goals were achieved. Notwithstanding, it examines participatory democracy and the mechanisms to increase participation in Brazil and abroad, as well as facts concerning its creations, operation and numbers to figure out the committee productivity for the last decade. The conclusion is that the objectives were achieved in part.

Keywords: participatory democracy; citizen participation; citizenship; Chamber of Deputies; Participative Legislation Committee.

¹ Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, graduado em Estudos Sociais e pós-graduado em Gestão Pública Legislativa pelo Cefor. (marcos.reis@camara.gov.br)

1 Introdução

A Câmara dos Deputados deu um passo decisivo em prol da democracia no Brasil ao criar em 8/8/2001 a Comissão de Legislação Participativa (CLP). O proponente de sua criação, Deputado Aécio Neves, manifestou o entendimento de que a Comissão poderia constituir-se em um instrumento inovador para transposição do abismo entre representantes e representados. Pretendia-se que aquele colegiado representasse uma janela aberta para que a sociedade pudesse trazer sua contribuição ao processo legislativo, proporcionando uma aproximação com a democracia participativa iniciada quando da promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Os mecanismos previstos na Lei Maior do País permitiram o exercício da soberania popular por meio de plebiscito, referendo e da iniciativa popular, mas esses não foram suficientes para a plena participação do povo. Neste ambiente é que nasceu a CLP, um *locus* no qual a sociedade civil organizada pode participar no sistema de produção das leis no País.

O presente artigo procura entender em quais circunstâncias a CLP foi criada, especificamente o seu vínculo com a democracia participativa, bem como os mecanismos de participação popular existentes, a fim de contextualizar o surgimento daquela comissão e sua forma de atuação. Com esta explanação, pode-se fazer uma reflexão sobre se os seus objetivos originalmente perseguidos estão sendo alcançados.

A abordagem metodológica foi a pesquisa histórico-descritiva e as ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica e pesquisa documental. Esta última realizou-se sobre o conjunto de atas, documentos e normativos internos da Câmara dos Deputados, devidamente referenciados. A revisão bibliográfica buscou a compreensão do fenômeno da democracia participativa no Brasil e em outros países, o levantamento cronológico da CLP, além de aspectos de seu funcionamento. Foram também utilizados dados quantitativos quanto à produção legislativa da CLP, extraídos de relatórios oficiais, também referenciados.

2 Democracia participativa

2.1 Contextualização

Uma das vertentes da democracia que mais tem sido estudada e, consequentemente, buscada pelos povos, é aquela denominada de participativa. Desde os primórdios da civilização já se viam exemplos de busca e institucionalização de um regime em que ocorresse a participação de indivíduos, na qualidade de cidadãos, em especial nas culturas helênica e romana. De acordo com Luiz Carlos Bresser-Pereira (2005), a democracia que emerge nas sociedades mais avançadas é menos exigente, tendo em vista que o debate e o nível de consenso não são tão rígidos. Ela é essencialmente participativa no sentido de envolver no debate as

organizações da sociedade civil. As decisões últimas sempre serão dos membros integrantes dos parlamentos legalmente constituídos no contexto representativo, mas antecedidas de amplo debate público. Para aquele autor, esta democracia, que tem mostrado seu matiz mundo afora, é a participativa porque se baseia na participação dos cidadãos no processo político.

Já Maria Salete Souza de Amorim (2007), ao analisar o fato de que a quantidade de pessoas interessadas em participar ativamente das atividades políticas circunscreve-se a uma minoria da população, afirma que esta minoria acredita na possibilidade de sua participação influenciar sobremaneira nos resultados e nas decisões políticas. No mesmo estudo ela postula que a participação constitui um pressuposto considerável para o fortalecimento das instituições democráticas e das organizações sociais ao permitir que a sociedade civil se pronuncie e se inclua nos processos políticos, o que favorece a inserção de todos no grupo dos cidadãos.

Particularmente no caso do Brasil, é de destaque o artigo de Nivaldo Adão Ferreira Júnior (2008). Em sua análise, a Constituição Federal de 1988 foi o resultado do processo de redemocratização oriundo do enfraquecimento do regime militar, delineando um sistema de governo em que a interação da sociedade tinha peso similar à representação política. Para aquele autor, este foi o motivo pelo qual o texto constitucional optou por um Estado Democrático de Direito, no qual não mais se admitiria que a participação popular fosse considerada uma ameaça à democracia, ou mesmo ao instituto da representação. Ao contrário, esta participação popular é tratada como elemento intrínseco ao sistema estatal de tomada de decisões e como fator de legitimidade da representação.

Amorim (2007) desenvolve a noção de que a cidadania se dá com a participação do indivíduo na comunidade política de forma integral, denotando a simbiose existente entre o cidadão e a democracia participativa. Particularmente na República Federativa do Brasil, o termo *cidadania* veio inscrito como o seu segundo fundamento (Constituição Federal, art. 1º). Daí se releva a importância dada pelo legislador a este atributo tão caro para a reconstrução da democracia no País. Não por acaso, o próprio Presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, Deputado Ulysses Guimarães, apelidou o fruto daquele imenso trabalho de "Constituição Cidadã", referindo-se aos vários aspectos da Constituição que tratam da cidadania.

2.2 Fórmulas de participação popular em outros países

O maior exemplo de busca pela participação popular em parlamentos do mundo vem da União Europeia. O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1/12/2009, veio para alterar, sem substituir, os tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia, conferindo àquela União o quadro jurídico e os instrumentos necessários para fazer face aos desafios futuros, bem como responder às expectativas dos cidadãos. O seu art. 24 cita:

[...]

Qualquer cidadão da União goza do direito de petição ao Parlamento Europeu, nos termos do disposto no artigo 227º.

[...]

Qualquer cidadão da União pode dirigir-se por escrito a qualquer das instituições, órgãos ou organismos a que se refere o presente artigo ou o artigo 13º do Tratado da União Europeia numa das línguas previstas no nº 1 do artigo 55º do referido Tratado e obter uma resposta redigida na mesma língua (VERSÃO..., 2008, p. 58).

Já o art. 227 daquele tratado internacional estabelece como pode ser feita a participação dos cidadãos na União Europeia:

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da União e lhe diga directamente respeito (VERSÃO..., 2008, p. 150).

Do exposto, vê-se que qualquer cidadão europeu, ou até mesmo pessoa singular ou coletiva com residência ou sede num país membro da comunidade, tem o direito de peticionar junto ao Parlamento Europeu, individual ou coletivamente, sobre qualquer assunto que diga respeito a ele e aos domínios da União Europeia.

O Parlamento Europeu, localizado na cidade de Bruxelas, Bélgica, possui, dentre suas 22 comissões permanentes, a Comissão de Petições, incumbida da competência em matéria de petições e de relações com o Provedor de Justiça Europeu. No *site* daquele Parlamento há o *link* “Petições”, que traz a seguinte informação:

A petição pode revestir a forma de um pedido individual, de uma queixa, de uma observação sobre a aplicação do direito comunitário ou de um apelo ao Parlamento Europeu para que este assuma uma posição sobre uma questão específica. Este tipo de petições proporciona ao Parlamento Europeu a oportunidade de chamar a atenção para qualquer violação dos direitos de um cidadão europeu por parte de um Estado Membro, das autoridades locais ou de uma Instituição (PARLAMENTO EUROPEU, 2011).

Podem-se citar vários exemplos de países que preveem mecanismos diversos de participação popular. A Constituição Portuguesa permite que uma exposição escrita, assinada por mais de quatro mil cidadãos, seja aceita pelo sistema político do país com o objetivo de permitir a defesa de direitos. Já nos Estados Unidos da América, uma porcentagem do eleitorado detém o direito de requerer que uma proposta seja submetida ao voto popular. Na República Italiana, cinquenta mil eleitores podem propor uma iniciativa legislativa. Já na Austrália, indivíduos ou grupos, podem encaminhar suas petições diretamente ao poder legislativo. Na Suíça, o direito de propor a revisão da constituição pode ser proposto pelo conjunto de cem mil eleitores.

3 A experiência brasileira

A participação do povo no processo legislativo, quando se considera a história brasileira, pode ser observada em algumas situações. A Carta de 1946 previa o plebiscito geopolítico, permitindo a subdivisão e o desmembramento dos Estados. Em 1963, conforme previsto no art. 25 da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, foi convocado plebiscito para escolher a forma de governo a ser adotada no Brasil, ou seja, retomava-se o presidencialismo ou permanecia o parlamentarismo. Aquele foi, na verdade, o primeiro plebiscito em nível federal realizado no País e o seu resultado restabeleceu o presidencialismo.

O episódio das “Diretas Já”, ocorrido entre 1983 e 1984, pelo qual o povo reivindicou o direito de eleger o Presidente da República, foi um instante de grande movimentação popular. No entanto, foi a partir de 1987 que as discussões políticas acerca da implantação dos mecanismos de participação popular começaram a ganhar força, por ocasião da instalação da Assembleia Constituinte em março daquele ano. Naquele período, vários segmentos organizados da sociedade estiveram nos corredores e nas galerias do Congresso Nacional pressionando pela defesa de seus interesses. Ademais, vários juristas apresentaram projetos que contemplavam a participação do povo nas decisões políticas do país, com o fito de institucionalizar esses instrumentos. Como resultado, foram aprovados no primeiro turno de votação do Projeto de Constituição o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o veto popular. Entretanto, no segundo turno, uma emenda retirou o veto popular², restando o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, os quais foram contemplados.

3.1 Formas constitucionais de participação

A Constituição Cidadã traz em seu art. 14 os mecanismos de participação popular na produção legislativa:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito

II – referendo

III – iniciativa popular

De acordo com Maria Victória M. Benevides (1991), a condição participativa torna os cidadãos mais críticos sobre o funcionamento das instituições democráticas, não vindo tal participação para negar a democracia dita representativa, e sim para aprimorá-la. É nesse sentido que a autora se posiciona ao postular um regime de democracia semidireta como

² Como esclarece Elisa H. L. Galante (2004), o veto popular constituía um direito político que possibilitaria rechaçar uma lei em vigor, mediante consulta popular, facultando ao povo vetar proposta legislativa. Tal poder só foi concedido ao Presidente da República, por força do art. 66, § 1º da Constituição, no âmbito federal.

complementar ao sistema representativo existente, em que haja o aperfeiçoamento dos mecanismos de representação por meio do referendo, plebiscito e da iniciativa popular, de modo a contribuir para a formação de uma cultura política.

A Lei nº 9.709, de 1998, chamada Lei da Soberania Popular, veio para regulamentar o uso dos três mecanismos constitucionais criados para o exercício da soberania popular. O art. 2º, § 1º, dessa lei dispõe que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” (BRASIL, 1998). Do texto legal depreende-se que o mecanismo do plebiscito consiste em uma consulta prévia à opinião popular sobre ato legislativo ou administrativo. Já o § 2º do mesmo artigo estabelece que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (BRASIL, 1998). Logo, o mecanismo do referendo é utilizado para que a população opine com respeito a uma matéria que já foi objeto de deliberação do Poder Legislativo.

Já sobre a iniciativa popular, vale citar novamente Maria Victória M. Benevides: “trata-se de direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual se desenrola num órgão estatal, que é o parlamento” (BENEVIDES, 1991, p. 33). Para a autora, tal mecanismo prevê um processo de participação complexo, abarcando desde a elaboração de um texto até a sua votação, passando por várias fases da campanha de mobilização, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade.

O art. 13 da Lei 9.709, de 1998, em consonância com a Lei Maior do País, em seu art. 61, §2º, dispõe que:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A realidade tem demonstrado que o número elevado de assinaturas e sua distribuição pelos Estados são fatores que dificultam a participação da sociedade civil por meio da iniciativa popular. O *site* do Tribunal Superior Eleitoral informa que na eleição de 2010 o número de eleitores devidamente registrados era de 135.804.433 (BRASIL, 2010). Logo, só para a transposição da primeira barreira numérica do artigo acima citado seriam necessários 1.358.044 eleitores apoiando a proposição de determinada lei. Sobre o tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002) é categórico ao dizer que “sendo rigorosas essas exigências, não será fácil sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular. Trata-se de instituto decorativo” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 207).

Como a conferência de tão elevado número de apoiantes é uma tarefa espinhosa, no geral o que ocorre é que determinado parlamentar, ideologicamente mais próximo ao tema, assume junto às instâncias administrativas da Câmara a autoria da proposta, para que ela não sofra qualquer revés em sua tramitação a título de vício formal. De acordo com Luiz Cláudio

Alves dos Santos (2008), a burocracia, em especial junto à Presidência da Câmara dos Deputados, foi o principal entrave ao seguimento das propostas apresentadas pela população, concluindo que a participação da sociedade brasileira na elaboração de leis federais, por meio do instituto da iniciativa popular, não foi efetiva nos quinze anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988. O mesmo autor destaca o fato de que todas as propostas, então apresentadas como de iniciativa popular, ou foram chanceladas por parlamentares ou pelo próprio Presidente da República para que pudessem correr sem entraves regimentais.

3.2 Formas de participação nas Casas Legislativas

Com o adendo de que os Capítulos 4 e 5 trarão todas as informações sobre a CLP, neste tópico se exploram as formas de participação popular nos demais órgãos de Poder Legislativo.

3.2.1 Fórmula prevista no Projeto de Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) de 1826

O Projeto de Regimento Interno da Câmara dos Deputados, elaborado em 1826, nunca foi efetivamente aprovado pela Assembleia, mas vigorou interinamente até a aprovação do Regimento Interno de 1831. Naquele projeto houve, pela primeira vez no País, uma previsão de que todo cidadão poderia apresentar representações propondo lei ou o exercício de alguma das atribuições daquela Casa Legislativa. O projeto trazia em seu artigo 136:

A todo cidadão é lícito representar por meio do Presidente da Câmara ou qualquer Deputado o que julgar proveitoso à Nação, tendo a representação por fim o estabelecimento de alguma Lei, ou o exercício de alguma das atribuições da Câmara.

Um destaque tem de ser feito quanto ao artigo 138 daquele regimento, em que havia vedação de que mais de uma pessoa apoiasse a ideia. Logo, depreende-se que o direito de apresentar representação era individual, singular. Cada cidadão podia fazê-lo, mas seria uma atitude solitária dele perante a instituição Câmara dos Deputados:

138. Não se admitirão representações assinadas por mais de uma pessoa.

Depois do projeto de RICD de 1826, em todos os outros Regimentos Internos não houve mais menção sobre participação direta de cidadãos. Só no Regimento atual, após a promulgação da Resolução nº 21, de 2001, é que voltou a constar nos regimentos internos a possibilidade de o cidadão, por meio da sociedade civil organizada, sugerir temas de proposições a serem deliberadas no Legislativo nacional.

3.2.2 Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal

Acompanhando o exemplo da Câmara dos Deputados, por proposta da então Senadora Marina Silva, o Senado Federal criou, por meio da Resolução nº 64, de 2002, a Comissão de Legislação Participativa, com o fito de possibilitar àquela Casa Legislativa receber sugestões da sociedade organizada, ampliando os canais de participação popular. Com o advento da Resolução nº 1, de 2005, o nome daquele colegiado passou a ser Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, sendo aumentadas suas atribuições no que tange aos direitos humanos. A título de registro, em relatório fornecido por aquela Comissão a este articulista, referente ao ano de 2010, de um total de 69 proposições apreciadas, somente duas diziam respeito a sugestões.

3.2.3 Iniciativas de participação legislativa nos Estados e Municípios.

Quando do lançamento da primeira Cartilha da CLP (Câmara dos Deputados, 2001a), na apresentação assinada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves, havia a menção do desejo de que o exemplo dado pela Câmara ao criar a CLP fosse levado adiante. Assim, hoje se constata no *site* da CLP uma lista de comissões análogas instaladas em Assembleias Legislativas, bem como em Câmaras de Vereadores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011):

Assembleias Legislativas: Acre, Alagoas, Amazonas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo;

Câmaras de Vereadores: Americana (SP), Atibaia (SP), Barbalha (CE), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Bertioga (SP), Campinas (SP), Campos do Jordão (SP), Caxias do Sul (RS), Conselheiro Lafaiete (MG), Curitiba (PR), Goiânia (GO), Gravataí (RS), Guaratinguetá (SP), Guarulhos (SP), Itabira (MG), Itapeva (SP), João Pessoa (PB), Juiz de Fora (MG), Manaus (AM), Natal (RN), Pariquera-Açu (SP), Peruíbe (SP), Poços de Caldas (MG), Santos (SP), São Bernardo do Campo (SP), São José dos Campos (SP), São Luiz (MA), São Paulo (SP), Sete Lagoas (MG), Teresina (PI), Tibagi (PR), Uberaba (MG) e Unaí (MG).

4 Histórico sobre a criação da Comissão de Legislação Participativa

O anseio dos Constituintes em colocar na Constituição Federal mecanismos que possibilitassem o exercício da soberania popular não foi suficiente para permitir a real participação da sociedade. Como uma tentativa de tornar essa possibilidade mais efetiva e concreta é que surgiu a proposta de criação de uma comissão em que os cidadãos pudessem participar mais ativamente da feitura das leis. Tal proposta constava da plataforma de campanha do Deputado Aécio Neves (PSDB-MG) à presidência da Câmara dos Deputados para o biênio

2001/2002, da 51ª Legislatura. O colegiado era concebido como uma ferramenta que permitisse a participação do cidadão e da sociedade nos debates legislativos sobre temas importantes para a Nação, por meio da elaboração e alteração das leis e até mesmo pela fiscalização de atos da administração pública.

Desse compromisso adveio o Projeto de Resolução nº 151, de 2001, de autoria da Mesa Diretora, que teve por ementa “Cria a Comissão de Legislação Participativa” e foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 5/5/2001. De grande importância para o entendimento de toda a história da CLP é o que consta em alguns trechos da justificativa daquela proposta de resolução:

A inauguração da Rádio e da TV Câmara constituiu, sem dúvida, um grande passo para encurtar a distância entre representante e representado no país. [...] Entretanto, a Rádio e a TV Câmara representam apenas uma forma de comunicação unilateral: do Parlamento para o povo. Carecia-se, pois, de uma (sic) instrumento de comunicação que conferisse uma voz à sociedade brasileira, permitindo sua participação direta no processo legislativo da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001b).

Outra parte daquela justificativa traz o seguinte:

O projeto complementa com perfeição o instrumento constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar as muitas barreiras que tornaram este último um mecanismo de difícil acesso à população [...] A Comissão de Legislação Participativa é, pois, uma forma de restituir à soberania do cidadão comum, por meio de entes da sociedade civil organizada, a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001b).

O projeto de resolução foi colocado em pauta no dia 30/5/2001, tendo sido requerida urgência, nos termos do art. 155 do RICD, com o apoio de vários líderes. Porém os da oposição, como os do bloco PSB/PCdoB e do PT, não assinaram a urgência. A discussão da proposição teve na sua grande maioria oradores favoráveis à matéria, entre os quais se destaca a Deputada Luiza Erundina (PSB-SP), que se manifestou no seguinte sentido:

A criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa concretiza, em alguma medida, importante conquista da cidadania deste País, qual seja, a inscrição na Constituição Federal de 1988 de mecanismos de participação direta da sociedade civil no encaminhamento de iniciativas de lei.

Até agora, os mecanismos criados pela Constituição tiveram pouca eficácia, porque implicam dificuldades que impedem maior uso do projeto de lei de iniciativa popular.

[...]

A criação da Comissão Permanente que viabilizará o mecanismo da efetiva participação popular no processo legislativo assegurará, sem dúvida, o direito de cidadania política aos brasileiros, representados por seus órgãos de classe, seus sindicatos, suas organizações sociais, o que dará mais qualidade às matérias e provavelmente agilizará o processo.

[...]

A aprovação da matéria marcará momento importante na vida desta Casa e um avanço significativo na consolidação da democracia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001c).

Estas informações têm relevância, tendo em vista que na introdução da cartilha produzida pela CLP em 2001, após sua instalação, a primeira Presidente eleita daquele colegiado, Deputada Luiza Erundina (PSB-SP), mencionou que “A iniciativa, que se deve ao Presidente Deputado Aécio Neves, teve o apoio unânime dos líderes e parlamentares de todos os partidos políticos com representação na Casa” (Câmara dos Deputados, 2001a). Contudo, na transcrição de toda a apreciação da matéria não há menção de qualquer apoio do Partido dos Trabalhadores à matéria, sendo que o próprio Partido Socialista Brasileiro, daquela Deputada, sequer apoiou o requerimento de urgência para apreciação da proposição. Porém, aquela parlamentar, após o seu discurso favorável à matéria, manifestou o apoio da bancada de seu partido para a sua aprovação.

A relevância do destaque está no fato de que uma publicação oficial da Câmara dos Deputados – aquela cartilha de 2001 – tenha sido produzida em discordância dos anais responsáveis por trazer a íntegra da tramitação da matéria. Talvez se possa especular que a opção da primeira presidente eleita daquele colegiado pela redação adotada na introdução da cartilha tenha sido no sentido de amenizar o fato de que partidos de oposição, à época, como o PT e o seu próprio partido, não terem apoiado explicitamente o requerimento de urgência para a apreciação de uma matéria que versava sobre a criação de uma comissão que destinava certo poder aos cidadãos. Uma outra explicação poderia ser que ela, sendo integrante da oposição, precisasse do apoio do Presidente da Câmara, justamente o autor da proposição, para dar o auxílio necessário àquele colegiado que se formava e não seria agradável trazer à lume discordâncias havidas quanto à apreciação daquela matéria.

Ainda questionando as palavras da primeira Presidente da CLP, quando diz do apoio unânime, também, dos parlamentares de todos os partidos políticos com representação na Casa, é digno de menção a manifestação do Deputado Gerson Peres, à época 1º Vice-Líder do PPB, logo integrante da base do governo, à época, juntamente com o proponente da matéria. Sua manifestação foi contrária à apreciação e aprovação daquele projeto de resolução, no sentido de suposta inconstitucionalidade do projeto:

Tenho muitas dúvidas sobre a constitucionalidade deste projeto. Vivemos numa democracia representativa constitucionalizada. Já não damos conta de legislar, porque o Poder Executivo legisla 70%, 80% sobre a competência privativa dos Deputados. Agora, ainda vamos transferir poderes de dentro para fora, provocando uma enxurrada de projetos que serão alvo de forte pressão externa e que impedirão que propostas de parlamentares sejam apreciadas em primeiro lugar. Ao contrário, passarão a ter importância secundária em relação àquelas que vêm de fora.

Por isso, peço a V. Exª que, se puder – inclusive até para poder estudar a iniciativa democrática de V. Exª – retire de pauta esse projeto, a fim de o

avaliarmos com mais responsabilidade e não transformemos esta Casa num reservatório de iniciativas populares aqui formalizadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001c).

Em outra parte de sua manifestação, destaca-se o que ele menciona quanto à concorrência que estaria implicitamente aberta entre a futura comissão e os representantes eleitos pelo povo:

Não posso levar na brincadeira em esse tipo de matéria, mas pela minha vivência parlamentar é imprudência legislarmos, sem maiores resguardos de análise, sobre iniciativa popular aqui dentro. Vamos ter problemas muito sérios, inclusive entre nós, ao ver na pauta dos trabalhos iniciativa de meia dúzia de pessoas, interessadas em determinadas situações, em detrimento dos originários de parlamentares e investigados pela Comissões Técnicas [...] E faço essas ponderações não por ser contrário ao projeto de V. Ex^a, mas para vê-lo prosperar com mais segurança e também para dar mais garantia às iniciativas daquele legitimamente eleito e que tem o poder e a iniciativa de legislar pelo povo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001c).

O exemplo do Deputado Gerson Peres foi o mais contundente no sentido de não acolhimento da matéria devido à característica, a seu ver, concorrencial com respeito aos representantes eleitos. Esse receio demonstra ser uma situação de desafio real ao funcionamento da CLP, pois o produto do seu trabalho deveria, antes, no entender do seu idealizador, possibilitar justamente o fortalecimento da representação dos parlamentares eleitos pelo povo. O fato de que um deles, pelo menos o que assim se declarou, tenha votado contra a criação da CLP talvez seja indicativo de que outros representantes tenham, também, essa visão negativa daquele colegiado, no sentido de ele constituir um “reservatório de iniciativas populares” na Casa.

Ao final das discussões o projeto de resolução foi aprovado, tendo sido promulgado, naquela mesma data como Resolução nº 21, de 2001, publicada no Diário da Câmara dos Deputados de 31/5/2001. Posteriormente, com o advento da Resolução nº 20, de 2004, a numeração das atribuições da CLP dentro do art. 32 do RICD passou de XVII para XII, com leve alteração redacional ao final do inciso “b”.

5 Funcionamento da Comissão de Legislação Participativa

Tanto o povo brasileiro como a Câmara dos Deputados se beneficiam com a existência da CLP. A sociedade se beneficia desse *locus* permanente de discussão pelo fato de dispor de um mecanismo mais elástico para a sua participação na produção das leis do País e nos debates de relevo nacional, uma vez que não se exige um número mínimo de assinaturas para a apresentação de uma sugestão sobre qualquer uma das possibilidades previstas. Já a Câmara tem no trabalho da CLP mais uma vitrine de sua produção legislativa, de sua função representativa e de seu papel como promotora de cidadania.

Uma sociedade com maior consciência de sua atuação e de sua efetiva condição de participar pode transformar a si mesma e influir na mudança das instituições democráticas. Neste sentido, a CLP pode ser utilizada como ferramenta de formação de cidadania ao atrair para o cenário político os interesses da população, possibilitando que o legislativo reflita, de certa maneira, os anseios nascidos do povo. Aquele Colegiado pode permitir, também, a preparação política do terreno fértil, porém pouco cultivado, da participação popular nas decisões políticas nacionais. A Comissão pode atuar, ainda, como escola de formação de cidadãos, pois as atividades de formulação de sugestões de leis e de acompanhamento de sua tramitação constituem maneiras de oferecer educação democrática e de construir cidadãos com maior senso de responsabilidade e mais confiança nas instituições.

A sociedade organizada pode utilizar-se dos mecanismos criados com a CLP para interferir no poder de agenda política existente no Congresso Nacional. A pressão popular já se mostrou eficiente no Brasil ao pressionar parlamentares e o Poder Executivo para que a Lei da Ficha Limpa, por exemplo, fosse pautada até a sua efetiva promulgação. Assim, uma outra possibilidade aberta com a CLP é a condição de se influir na alteração da agenda de discussão das matérias no âmbito do Legislativo, pois a sociedade é que estaria informando ao legislador aquilo sobre o que acha legítimo haver legislação específica. Com esta reflexão, podem-se ver as peculiaridades do funcionamento daquele colegiado.

5.1 Atribuições

A Comissão de Legislação Participativa exerce as suas atribuições conforme o disposto no art. 32, inciso XII, no art. 119, inciso I e no art. 254, todos do RICD. Além dos dispositivos regimentais, conta com o Regulamento Interno da CLP no que diz respeito às formalizações necessárias às matérias a serem apreciadas e aos critérios de funcionamento da Comissão.

O art. 32 do RICD traz o seguinte campo temático ou área de atividade para a CLP:

XII – Comissão de Legislação Participativa:

- a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;
- b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Na forma regimental, cabe à CLP a competência para análise e deliberação com respeito às sugestões de iniciativa legislativa apresentadas pelas entidades da sociedade civil elencadas. A Comissão pode também receber pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas dos organismos especificados, bem como de entidades científicas e culturais. Curioso é observar que o Regimento Interno da Casa no inciso I do art. 119 sabiamente resguardou a

possibilidade de a CLP, por meio de sugestões aprovadas, emendar projetos cuja forma de apreciação é conclusiva nas comissões, permitindo a entidades da sociedade civil organizada, de forma similar aos deputados que o fazem individualmente, influir nas matérias em tramitação na Câmara que não têm a obrigatoriedade de ser apreciadas pelo Plenário.

Já o art. 254 do RICD traz o processo de tramitação de sugestões de iniciativa legislativa e prevê ainda, no §4º, que:

As demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para distribuição à Comissão ou Comissões competentes para o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria, conforme o caso (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

A CLP reeditou, em 2011, a cartilha intitulada “O Menor Caminho entre os Interesses da População e a Câmara dos Deputados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Essa publicação esclarece quais entidades podem apresentar sugestões legislativas: organizações não governamentais (ONGs), associações e órgãos de classe, sindicatos, entidades da sociedade civil e órgãos e entidades da administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil. Já os partidos políticos e os organismos internacionais não podem participar do processo.

5.2 Formas de atuação

A CLP apresenta a particularidade de não ter um campo temático específico de atuação. Logo, pode receber sugestões oriundas de entidades da sociedade civil organizada relativas a todo tipo de assunto, sem restrições regimentais explícitas, ao contrário das demais comissões, as quais têm sua área de atuação delimitada pelo RICD. Constitui-se esse um outro desafio para a Comissão, pois desta sua atuação multitemática pode advir, também, um ambiente concorrencial, no caso para com as outras comissões em funcionamento. Logo, a dinâmica dos serviços realizados pela CLP tem de prever sempre a busca de parceria com as outras comissões, em especial nos assuntos em que aquelas detenham a prevalência temática. Tem de ser transmitido às demais comissões o entendimento de que a CLP é somente uma porta de entrada para as diversas sugestões oriundas da sociedade organizada, mas que a discussão do mérito dos temas será sempre realizada nos colegiados que detenham a prevalência regimental sobre os assuntos específicos.

A Comissão detém a prerrogativa de deliberar sobre Sugestões de Requerimento de Audiências Pública que tratem de assuntos por ela apreciados ou não, sendo facultada a palavra, por prazo certo, ao representante legal da entidade ou procurador especificamente designado para defesa de sua sugestão na reunião ordinária correspondente. Há, também, a possibilidade de que nessas audiências públicas qualquer cidadão possa fazer uso da palavra, desde que previamente autorizado pela Presidência da Comissão.

5.3 Processo legislativo específico

O RICD, em conjunto com o Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, que fixa normas para a organização dos trabalhos da CLP, aprovado em 17 de dezembro de 2008, fornece a descrição do processo legislativo a ser observado sobre as sugestões apresentadas. Por não ser o escopo precípuo deste artigo a descrição em minúcias do processo legislativo daquele órgão (os dispositivos regimentais já foram aqui citados para pesquisa mais aprofundada pelos interessados), opta-se por citar os pontos mais relevantes.

Por força do art. 151, II, "a" do RICD, a tramitação será em regime de prioridade, e todo projeto de lei de autoria da CLP será apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Dessa forma, depois de aprovado pelas comissões temáticas, o projeto é encaminhado à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia do Plenário para discussão e votação. Se aprovado, é remetido ao Senado Federal para deliberação. Se emendado naquela Casa, retorna à Câmara para apreciação de emendas. Se aprovado em ambas as Casas, segue à Presidência da República para sanção ou veto, o qual pode ser total ou parcial. Se houver veto, o Congresso Nacional pode rejeitá-lo. Se sancionado, transforma-se em lei e vai à publicação no Diário Oficial da União.

As sugestões, classificadas conforme disposições do Regulamento Interno da CLP, podem ser de propostas de emenda à Constituição, de projeto de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução da Câmara dos Deputados, de projeto de consolidação, de requerimentos, de indicação, de emenda, de requerimento de convocação e de requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito.

As sugestões de projetos de lei complementar e de lei ordinária não podem tratar de matérias cuja iniciativa seja reservada a outro Poder. Assim, são inconstitucionais proposições que incidam sobre assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público. Estas são transformadas em indicação e encaminhadas à Mesa para envio ao Poder competente. Além disso, assuntos das esferas estadual e municipal não podem ser objeto de lei federal.

As sugestões de proposta de emenda à Constituição, de requerimento para criação de comissão parlamentar de inquérito e de projetos de decreto legislativo, objetivando convocação de plebiscito ou referendo, se aprovados, dependerão da coleta de assinaturas necessárias, conforme previsto nos artigos 201, I e 35 do RICD, além do art. 3º da Lei nº 9.709, de 1998, respectivamente, demandando o apoio de um terço dos membros da Câmara, equivalente a 171 Deputados,. A coleta das assinaturas será de responsabilidade da entidade proponente da sugestão, sendo o autor do parecer aprovado seu primeiro signatário.

Um detalhe interessante sobre o processo legislativo específico da CLP diz respeito à perda de sua prerrogativa de apresentar sugestões à Lei Orçamentária Anual (LOA). A Resolução nº 1/2006-CN mudou as regras para a apresentação de emendas pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional ao estabelecer que tais emendas só seriam acolhidas caso se referissem ao campo temático específico da comissão, de acordo com as áreas temáticas delineadas no Capítulo V daquele título legal. Ocorre que a CLP, ainda que sendo multitemática, não abarca uma área temática dentre as definidas na Resolução, o que ocasionou o seu não enquadramento em uma área específica. O Anexo I daquela resolução confirma esta situação ao citar que à CLP não assiste o direito de apresentar emendas. Curioso é que a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal continuou com a prerrogativa por abarcar, também, os direitos humanos, no caso concernentes à área temática *Poderes do Estado e Representação*. Em trabalho monográfico atinente ao tema, Amílcar A. Couto (2007) assim se posicionou:

Tal decisão tende a acarretar grandes prejuízos ao conceito de que desfruta o Parlamento no contexto social, pois, ao excluir um instrumento que, nos últimos anos, dava sinais de contribuição à fixação de uma imagem menos deteriorada, o Congresso Nacional retroage na própria concepção de democracia e reforça a visão difundida na sociedade de que as decisões políticas naquele espaço passam ao largo da preocupação com as expectativas da opinião pública e com o aprimoramento do controle social (COUTO, 2007, p. 40).

Sobre esse assunto, a CLP se manifestou no relatório anual de 2009 no seguinte sentido:

Em reunião realizada no Gabinete da Presidência, foi levado ao conhecimento do Deputado Michel Temer a preocupação em relação à [...], bem como da urgência de reaver a prerrogativa de apresentação de emendas, por esta Comissão, à Lei Orçamentária Anual, retirada desta Comissão em 2006, com a aprovação da Resolução nº 1/2006-CN (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b).

A perda da prerrogativa, por parte da CLP, de apresentar emendas à LOA constitui-se em mais um desafio àquele Colegiado. A possibilidade de a sociedade civil organizada poder interferir nas questões orçamentárias no âmbito federal seria um ganho para a consolidação da democracia participativa no Brasil, ainda mais quando se noticiam os tantos escândalos envolvendo as questões orçamentárias, em que tanto a destinação, bem como a aprovação e a utilização de verbas públicas estão sob a responsabilidade somente de um pequeno número de autoridades governamentais. O que se pode conjecturar é que a sociedade que sugere projetos de lei possa, também, interferir na aprovação dos recursos tendentes à real efetivação dos projetos sugeridos, ou dos temas que acharem mais necessários. Seria esta uma maneira efetiva de o povo participar, também, em uma área de suma importância para a implementação de políticas

públicas neste País, a área orçamentária, sem falar no aprimoramento do controle social sobre os recursos do Estado, e, conseqüentemente, sobre os governantes.

5.4 Mecanismos de participação existentes na Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados disponibiliza alguns canais para promover a aproximação com o público externo. No *site* da CLP, vinculado ao portal corporativo da Casa, encontram-se canais de informação e de interação com os cidadãos, como o Banco de Ideias, o WebCâmara e o Fale Conosco, entre outras possibilidades.

Interessante destacar que, pelo Ato do Presidente da Câmara dos Deputados de 23/3/2011, foi criado um grupo de trabalho destinado a sistematizar instrumentos de participação popular digitais e não digitais da Casa, com o objetivo de promover a modernização e o fortalecimento da participação cidadã no processo de elaboração de leis, bem como uma maior inclusão da Casa na chamada *Internet 2.0*, a qual permite maior interação. As atribuições do grupo de trabalho estariam ligadas, entre outras, à avaliação da eficácia dos canais de participação popular da Câmara dos Deputados; no entanto é de se surpreender que a CLP não tenha sido oficialmente incluída na composição daquele grupo, ainda que o seu coordenador fosse um ex-presidente daquele colegiado. Inquiridos os gestores administrativos daquele Colegiado sobre este ponto, foi dito que a secretária da Comissão teve de negociar com o coordenador do grupo, Deputado Paulo Pimenta, a fim de viabilizar a participação extraoficial naqueles trabalhos de servidor da CLP. Tal situação denota um possível descrédito da Comissão, tendo em vista que ela consiste, por excelência, em um canal privilegiado para favorecer tal participação popular. Também se pode especular que isso seria a indicação de que o interesse da administração da Casa estaria mais vinculado à promoção do uso de ferramentas virtuais, talvez com o fito de atrair a atenção do público jovem por meio das modernidades tecnológicas atualmente disponíveis, em especial com as redes sociais, não importando se para promover a real participação popular ou não.

Uma ferramenta que voltou a ser disponibilizada para toda a Câmara dos Deputados, a partir de 15 de junho de 2011, foi o portal do E-Democracia, o qual possibilita a interação entre a Câmara e a população, com o objetivo de promover e incentivar a participação da sociedade no processo de elaboração das leis do País. Aquele portal virtual oferece variados instrumentos que possibilitam a participação popular como fóruns, bate-papos, *Wikilegis* e, sobretudo, a singular condição de se poder participar da construção de um projeto de lei. Por meio de comunidades legislativas virtuais hospedadas no portal, a população pode participar de debates relacionados a projetos de lei já existentes, como políticas sobre drogas, Sistema Único de Saúde, Estatuto da Juventude, combate ao trabalho escravo, entre outros. Há ainda um “Espaço Livre”, em que o participante pode criar fóruns de discussão com temas de livre escolha e, também, pode interagir em outros fóruns já criados.

O portal E-Democracia ainda não é referenciado no *site* da CLP. Em entrevista semiestruturada realizada com a secretária da CLP e seu substituto, por ocasião de elaboração de trabalho monográfico deste articulista (Reis, 2011), aventou-se a possibilidade de se pleitear o uso da ferramenta a fim de permitir a criação de enquetes em que os cidadãos escolheriam, de forma digital, qual ou quais proposições, dentre as que já estivessem prontas para a ordem do dia do Plenário da Câmara dos Deputados, seriam colocadas, efetivamente, na pauta para votação. Este seria um mecanismo para indicar ao conjunto dos parlamentares, bem como à Mesa Diretora, que determinadas proposições, oriundas da sociedade civil, após o devido trâmite pela CLP, teriam um peso maior devido ao apoio explícito dos cidadãos para que fossem colocadas em votação.

Ao que tudo indica, tal possibilidade – apoio explícito dos cidadãos – já é pretendida ao se citar a apresentação do Projeto de Resolução 68/2011, do Deputado Paulo Pimenta, que prevê rito especial de tramitação para as proposições de iniciativa da sociedade civil, com especial patrocínio popular. Tal proposição especifica que o apoio de cada eleitor poderá ser manifestado por via eletrônica, o que possibilitaria sua inclusão na pauta da Ordem do Dia para apreciação do Plenário, nos termos ali especificados. A título de curiosidade, o mesmo parlamentar é autor do Projeto de Lei 4805/2009, que cria o Cidadão Digital, visando permitir a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio de assinaturas eletrônicas. Tais projetos visam aproveitar as facilidades das ferramentas tecnológicas, no intuito de permitir a participação popular direta no parlamento.

5.5 Estatísticas da Comissão de Legislação Participativa

A frase da Deputada Luiza Erundina transcrita no início deste artigo, originalmente disposta na introdução da Cartilha da CLP, de 2001, é motivadora no sentido de se mensurar os resultados obtidos pela Comissão. Passados dez anos de sua criação, pode-se ter uma melhor percepção de sua atuação pela análise das estatísticas.

Os dados disponibilizados a este articulista pela própria Comissão dão conta de que, desde sua criação até o final do ano de 2010, já haviam sido apresentadas 815 sugestões, das quais 331 foram aprovadas, 332 foram rejeitadas, 23 estavam prejudicadas e 50 foram devolvidas. As sugestões restantes encontravam-se em regime de apreciação pela CLP até o final daquele ano. Segundo relatório também apresentado pela Comissão, há 285 entidades devidamente cadastradas pela CLP.

Contudo, até o presente, **somente uma** sugestão de PL chegou ao final do processo legislativo, transformando-se em lei. Trata-se da primeira sugestão apresentada à Comissão, que recebeu a designação de SUG 01/01, posteriormente sendo aprovada no plenário da Comissão e transformando-se no PL nº 5828/2001, proposta pela Associação dos Juízes Federais do Brasil

(Ajufe). A proposta, que versava sobre a informatização do processo judicial e dava outras providências, somente após cinco anos de tramitação é que foi sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 19 de dezembro de 2006, transformando-se na Lei nº 11.419/2006.

A aferição de que só aquela sugestão, até o presente, tenha se tornado lei federal constitui-se um ponto negativo ao se analisar os resultados alcançados pela CLP. E o cenário futuro não é animador. Conforme informações obtidas junto à secretaria daquele colegiado, na atualidade há trinta projetos de leis originários de sugestões recebidas na CLP aguardando a inclusão na Ordem do Dia do Plenário da Casa para serem deliberados.

Tal situação provoca a reflexão sobre se a criação daquela Comissão possibilitou o alcance dos objetivos originalmente delineados no Capítulo 4, como a justificação dada pelo autor daquele projeto de resolução no sentido de que, com a criação da CLP, seria restituída à soberania do cidadão comum a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação. Do mesmo modo, vale questionar se foram confirmadas as expectativas veiculadas pelas palavras da Deputada Luiza Erundina ao justificar o seu voto favorável àquela matéria, dizendo que a criação da Comissão viabilizaria o mecanismo da efetiva participação popular no processo legislativo, assegurando o direito de cidadania política aos brasileiros, o que daria mais qualidade às matérias tramitadas no Congresso Nacional e agilizaria o processo legislativo.

Se o interesse maior da criação daquele colegiado era possibilitar à sociedade civil organizada a condição regimental de influir no regramento jurídico do País por meio de suas sugestões legítimas, a constatação de que tantas proposições já discutidas em todos os colegiados pertinentes e prontas para deliberação no Plenário não são pautadas para votação única e exclusivamente porque a Mesa Diretora não as incluiu na Ordem do Dia faz pensar para que, efetivamente, serviu a CLP nesses dez anos. É triste ler no folheto específico das comemorações dos dez anos da Comissão as estatísticas da CLP referentes à sua primeira década de existência e constatar que lá sequer é citada aquela única sugestão que se transformou em lei efetivamente, talvez para não chamar a atenção para a incongruência entre a quantidade de sugestões já apresentadas e o insignificante número, dentre elas, que se tornou parte da coleção de leis do Brasil.

Sobre esse assunto, a CLP se manifestou no relatório anual de 2009 da seguinte maneira:

Em reunião realizada no Gabinete da Presidência, foi levada ao conhecimento do Deputado Michel Temer a preocupação em relação à necessidade de inclusão, na Ordem do Dia do Plenário, das várias matérias oriundas da CLP que se encontram prontas para esse fim [...](CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b).

Em entrevista realizada para a consecução do trabalho monográfico já mencionado (Reis, 2011), evidenciou-se a existência de preocupação entre os gestores administrativos e os parlamentares membros da Comissão com o fato de haver um número expressivo de proposições oriundas da CLP que aguardam a vez de entrar na Ordem do Dia do Plenário, o que, de certa forma, posterga – quando não anula – todo o esforço despendido desde o nascedouro de uma sugestão numa associação civil, sua acolhida pela CLP, passando por sua discussão e votação nas diversas comissões pelas quais tramita na Casa até estar pronta para ir ao Plenário.

Ainda assim, pode-se constatar a produtividade dos integrantes da Comissão. Utilizando-se como parâmetro o relatório final da CLP do ano de 2009 (Câmara dos Deputados, 2009b), tendo em vista que o ano de 2010 foi um ano eleitoral, portanto de pouca produção legislativa, especialmente no segundo semestre daquele ano, a CLP realizou 22 reuniões deliberativas, 4 reuniões de eleição, 8 seminários, 2 outros eventos e 29 audiências públicas. Alguns temas tratados em audiências públicas naquele ano demonstram o caráter multitemático da CLP: agentes comunitários de justiça, uso de agrotóxicos, concursos públicos, crimes de tortura, obrigatoriedade de diploma de jornalista para o exercício da profissão, produção de fertilizantes no Brasil, fraternidade e segurança pública, *spreads* bancários, parteiras, consumo excessivo de açúcar, fetos portadores de anencefalia, o cerrado e a caatinga, cotas para estudantes, demitidos no Governo Collor, saúde das mulheres e dos negros, esteticistas, homofobia nas escolas, situação carcerária no Brasil, participação das mulheres nos espaços do poder, territórios Kalungas, produção agroecológica, reformas política e agrária e alimentação como um direito de todos.

No que se refere aos seminários realizados na Comissão, destacam-se: 1ª Conferência Nacional de Comunicação; Cidadania LGBT; Guardas Municipais; Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Alto Tocantins; Lei de Execução Penal; Assistência Social; Métodos de Auto-observação; Eutanásia. Como o campo temático das sugestões apresentadas à CLP não é restritivo, logo abarcando as áreas temáticas das outras Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, a interação na realização de eventos conjuntos em 2009 foi grande, envolvendo várias comissões permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados.

6 Considerações Finais

A questão principal que se colocou neste trabalho foi saber se os objetivos pretendidos quando da criação da CLP foram alcançados. No estágio atual em que aquele Colegiado se encontra, pode-se dizer que seus objetivos foram alcançados em parte.

A CLP demonstra ser um mecanismo eficiente a serviço da Câmara dos Deputados e da sociedade ao contribuir para o exercício da cidadania e para a educação democrática, além de permitir a aproximação entre representados e representantes. A sua atuação também possibilita

o fortalecimento da democracia representativa, bem como do próprio Poder Legislativo, favorecendo o constante aperfeiçoamento das funções legislativa, fiscalizatória e representativa atinentes a esse Poder.

O fato de a CLP poder ser vista como uma concorrente pelos Parlamentares ou pelas demais comissões temáticas da Casa, constitui-se num verdadeiro desafio a ser travado pelos integrantes daquela Comissão, no sentido de demonstrar que, antes de ser um fator concorrencial, ela deve ser vista como uma instância de contribuição para as funções de representação, legislação e fiscalização exercidas pelos Deputados e também como uma parceira na condução do debate dos temas a ela propostos e encaminhados às demais comissões na forma de sugestões aprovadas.

Quanto à perda do poder de sugerir emendas no campo orçamentário, é salutar destacar que o Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 1/2010-CN tenha sido apresentado para sanar esta arbitrariedade, ao prever que a CLP possa apresentar até oito emendas à LOA, no entendimento de que a Comissão, na verdade, abarca todas as áreas temáticas.

Já no que se refere ao quantitativo de proposições que aguardam vez para serem incluídas na Ordem do Dia do Plenário a fim de serem apreciadas, a experiência da Casa demonstra que a pressão parlamentar e a popular exercem um papel importante nas escolhas feitas pela Mesa Diretora. Já foi mencionada a pressão realizada por integrantes daquele colegiado nesse sentido. Também já se fez referência às possibilidades de participação virtual da sociedade, como o E-Democracia, que podem levar um maior número de sugestões oriundas da população a integrar o conjunto de leis do País

Contudo, é de se relevar as palavras do Deputado Michel Temer, então Presidente da Câmara dos Deputados, na introdução da Cartilha da CLP de 2009, quando mencionou que “A existência das instituições representativas formais não basta para a democracia. Para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o Estado Democrático precisa da participação ampla dos cidadãos em todas as esferas públicas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009a). Em consonância com essas palavras, é importante que a instituição Câmara dos Deputados reconheça na CLP, efetivamente, a condição de ferramenta patrocinadora da cidadania no País, promotora do próprio Poder Legislativo, da democracia e da proximidade entre eleitos e eleitores.

Por fim, espera-se que os desvios de objetivo aqui delineados não encontrem mais lugar nos anos vindouros. O trabalho da CLP nesses dez anos demonstra o acerto da justificativa de seu idealizador, Deputado Aécio Neves, ao propor sua criação com a expectativa de que ela viesse a ser “a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001b), ao tornar possível traduzir em

proposições legislativas os anseios do povo que, hoje, é convidado a participar da vida democrática brasileira. Assim, a CLP, por ocasião das comemorações de seus primeiros dez anos, constata como desafios para a próxima década de existência a criação de mecanismos que assegurem a participação popular na apreciação das proposições de sua iniciativa nos demais Órgãos da Casa, dando maior celeridade ao processo, e, em especial, a sua consolidação como a porta de entrada da sociedade civil organizada na Câmara dos Deputados, sendo instrumento de viabilização da democracia direta e participativa, conforme previsto na Constituição Cidadã.

Referências

AMORIM, Maria Salete Souza de. **Cidadania e Participação Democrática**. In Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. UFSC, Florianópolis, Brasil, 25-27 abr. 2007, p. 366-379. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria_amorim.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2011.

BENEVIDES, Maria Victória M. **A cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 9 jul. 2011.

BRASIL. **Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-norma-pl.html>>. Acesso em: 09 jul. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas de Eleitorado-Quantitativos**. 2010. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/hotSites/estatistica2010/Est_eleitorado/quantitativo.html>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia Republicana e Participativa**. Novos Estudos Cebrap, 71, mar. 2005, p. 77-91. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf>. Acesso em 19 jul. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **O menor caminho entre os interessados da população e a Câmara dos Deputados**. 3. ed. (Série ação parlamentar - n. 396) Edições Câmara, 2009a. 41 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **Cartilha**. (Série ação parlamentar; n. 165). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001a. 51p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **CLPs nos Estados e Municípios**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/clps-nos-estados-e-municipios>> . Acesso em: 10 jul. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **O menor caminho entre os interessados da população e a Câmara dos Deputados**. 5. ed. (Série ação parlamentar- n. 447) Edições Câmara, 2011. 93 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **Relatório de Atividades**. 2009b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades/CLP%20->

[%20RELATORIO%20DE%20ATIVIDADES%202009.pdf](#)>. Acesso em: 10 jul. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados, de 05 de maio de 2001**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001b. p. 18532-18539.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados, de 31 de maio de 2001**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001c. p. 25567-25573.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Fundo Câmara dos Deputados. **Projeto de Regimento Interno 1826**.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 7. ed. CEDI, 2006, Brasília.

COUTO, Amílcar A. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Participação da Sociedade Civil Organizada na Elaboração das Leis Orçamentárias Anuais de 2002 a 2006**. 2007. Monografia. 69f. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/862/legislacao_participativa_couto.pdf?sequence=1> Acesso em 26 jul. 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 5. ed. rev. ampl. e atual. 2002.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Comissão de Legislação Participativa: A Construção da Democracia Deliberacionista**. 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1710>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

GALANTE, Elisa H. L. **Participação Popular no Processo Legislativo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/03.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2011.

HENRIQUE, Ana Lúcia. **Confiança e Democracia: aspectos de uma instável união estável**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, n. 4. Brasília, jun. 2010. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/e-legis/index.php/e-legis/article/view/37/41>>. Acesso em: 08 ago. 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. Petições - Um dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos Europeus. 2011. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PT&id=49>>. Acesso em 19 jul. 2011.

REIS, Marcos. **Gestão Estratégica na Área Legislativa da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2011. Monografia, Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6226/reis_gestao_estrategica.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 out. 2011. 94p.

SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos. **A Iniciativa Popular das Leis**. E-Legis, nº 901, p.05-09, 2º semestre, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1770>>. Acesso em 21 jul. 2011.

VERSÃO Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa). **Jornal Oficial da União Europeia**. C 115/47. 9/5/2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

Artigo recebido em: 24/08/2011

Artigo aceito para publicação em: 12/10/2011